

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



# **hacia el pleno empleo**

**UN PROGRAMA PARA COLOMBIA, PREPARADO  
POR UNA MISION INTERNACIONAL  
ORGANIZADA POR LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**



BIBLIOTECA

BANCO POPULAR

DIVULGACION ECONOMICA Y SOCIAL

BOGOTA-COLOMBIA-1970

UNIVERSIDAD NACIONAL

BIBLIOTECA CENTRAL

206553

BOGOTA, COLOMBIA

545 233474

20 MAYO 1993

## PRESENTACION \*

*Será siempre título de honor para el doctor David A. Morse y sus colaboradores, entre los cuales ocupa usted tan destacado lugar, señor doctor Abbas Ammar, el haber impreso nuevos rumbos a la Organización Internacional del Trabajo, orientándola hacia el estudio y solución de los problemas del empleo y del sub-empleo. Por mucho tiempo la Organización concentró sus esfuerzos en el perfeccionamiento de las leyes sociales, en hacer reconocer universalmente ciertos principios básicos de relación entre las empresas y los trabajadores. Su labor en estos campos ha sido vasta y fecunda; ella ha impreso su sello en toda una larga y accidentada etapa de la evolución social.*

*Pero, paralelamente con el movimiento demográfico y con otros fenómenos sociales, como los relativos al trabajo de la mujer, fue adquiriendo proporciones alarmantes la cuestión del desempleo, abierto o disfrazado. El problema tomó pronto características bien distintas de aquellas que se estudiaron por los economistas en el pasado, y no se presenta ya como el fruto de recesos temporales en la marcha de la economía o de las bruscas crisis periódicas de superproducción. Es algo distinto: el aumento, a ritmo progresivo, de una masa de muy bajos ingresos o que atraviesa, a intervalos frecuentes, por períodos en que no percibe ingreso alguno, sencillamente porque la economía no le ofrece oportunidades de trabajo. Es el desempleo o sub-empleo estructurales, persistentes, que no se esfuman con la reactivación del movimiento económico, sino que pesan sobre éste y le mezclan un fermento inquietante.*

*Las características de la nueva situación se pueden ver aún con más claridad cuando se la juzga desde el punto de vista geográfico y se van identificando las áreas más afectadas por ella. Hay unas donde adquiere agudeza extrema; otras donde apenas es perceptible y resulta relativamente fácil atenderla, con ciertas medidas que suministran un mínimo de ingreso durante el desempleo transitorio o que complementan los ingresos insuficientes de las capas más pobres de la población.*

---

\* Texto de las palabras con que el señor Presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, recibió de manos del doctor Abbas Ammar, Jefe del grupo de expertos que elaboraron el presente trabajo, el primer ejemplar del mismo, en ceremonia celebrada en el Palacio de San Carlos, Bogotá, el 15 de julio de 1970.

*Esta diferencia entre los fenómenos de desocupación masiva, que se presentaron en los países industriales durante las crisis del pasado, y el sub-empleo originado en un ingreso insuficiente de carácter estructural, me impresionaba ya hace muchos años, cuando bajo el influjo de la escuela Keynesiana, la obtención del pleno empleo se señalaba como uno de los objetivos de las Naciones Unidas en el artículo 55 de la Carta. Al comentar, en efecto, este instrumento, durante el debate plenario de la primera asamblea general, expresé estos conceptos:*

«Empleo para todos, trabajo para todos. El recuerdo obsesionante de las grandes masas de desocupados, que formaron el cortejo de una economía en decadencia durante la gran depresión, se refleja en estas palabras que las Naciones Unidas han incorporado ya en varios documentos internacionales. Pero para nosotros, por ejemplo, las palabras “pleno empleo” tienen que encerrar forzosamente un significado peculiar. . . No podemos contentarnos con un trabajo ínfimamente remunerado, que recibe por día de esfuerzo menos de lo que en otras partes se paga por una hora de labor. Esa desproporción monstruosa no puede seguirse considerando como una cosa natural, para fundar sobre ella las relaciones de los precios y el juego de la política comercial futura. Por trabajo para todos no entendemos el trabajo esclavo, ni el que tenga obligadamente que confinarse a las zonas menos remunerativas de la producción».

*En ese entonces, sinembargo, porque de esto hace ya 24 años, el fenómeno del desempleo masivo, generado por la explosión demográfica, no se me presentaba con las mismas características con las cuales lo contemplo hoy. Me alarmaba el sub-empleo; el imperio de una política comercial que producía, fatalmente, una cierta distribución internacional del trabajo y que daba origen al ahondamiento de la gran brecha que se puso de relieve en la reconstrucción europea, pocos años después, con rasgos impresionantes. Por eso en todos los lustros transcurridos desde entonces, he tratado de influir en la política de comercio internacional y de cooperación económica para que se aceptaran ciertos principios protectores del desarrollo de los pueblos más atrasados, principios naturalmente opuestos a la igualdad de trato para todos, que los países industriales nos presentaban como cifra y resumen de una sana teoría y de una fecunda política económica. Progresivamente las consecuencias de la explosión demográfica sobre el desempleo se fueron haciendo más visibles y llegaron a constituir el objeto de mi preocupación esencial, como ha ocurrido a muchos otros economistas o políticos. Ahora, cuando al final de mi carrera pública he estado repasando el curso que siguió mi pensamiento sobre los diferentes problemas nacionales e internacionales del país, tropiezo a cada paso con frases en que expresé aquella preocupación, y la necesidad de buscarle solución a ese desajuste, cada día más agudo y creciente, por la combinación de una armónica política interna y de una eficaz cooperación internacional. Quizá fue en el documento que redacté, en mi carácter de relator de un pequeño grupo de latinoamericanos reunido bajo los auspicios de la CEPAL en 1954, para formular recomendaciones a la Conferencia de Quitandinha, donde expresé con más dramática objetividad las relaciones entre el problema demográfico y el desempleo creciente, como una de las cosas que justificaban, y siguen justificando, una decidida cooperación internacional.*

*La constatación de ese hecho social no podía menos que influir, como en efecto ha influido, sobre muchas de mis actividades en la vida pública colombiana. Ella inspiró, por ejemplo, en buena parte, mi posición con respecto a la Reforma Agraria o la que he asumido en diferentes ocasiones sobre los problemas*

tributarios y de la inversión pública. Los programas con que presenté mi candidatura presidencial a la consideración del pueblo colombiano plantean con claridad el problema de la incorporación de las clases marginadas a la vida económica del país, y la urgencia de adelantar una política armónica para conseguir dicho objetivo. He vuelto con insistencia sobre el tema en muchos de mis documentos oficiales y he procurado acomodar la política del Gobierno al mismo pensamiento, dándome cuenta, claro está, de la multiplicidad de campos sobre los cuales hay que operar y de la dificultad que presenta coordinar, tanto la acción de los organismos públicos, como la de éstos con el sector privado.

La posición del Gobierno Colombiano interesó al doctor Morse, hasta hace poco Director de la Oficina Internacional del Trabajo, seguramente por su notoria coincidencia con la línea de conducta que él había adoptado y defendido hasta culminar en el plan de Otawa y en los posteriores análisis que sobre éste se llevaron a cabo en Ginebra. Vinieron entonces las conversaciones con el Embajador Oviedo, que condujeron a nuestra petición para que aquel organismo practicara el estudio de la aplicación del Plan Mundial a Colombia. Usted, señor doctor Ammar, puso desde el comienzo de toda esta gestión un gran entusiasmo al proyecto y tuvo la bondad de visitarnos a nombre del Director General, para acordar los términos de conformidad con los cuales debería adelantarse. Obtuvo la Organización que varias entidades internacionales, las más serias y respetables, se vincularan a él, y así fue como vino a formarse la Misión presidida por el Profesor Seers, Director del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex, y se elaboró, mediante un trabajo de rara intensidad, el informe titulado "Hacia el Pleno Empleo", que recibí hace algunas semanas en su texto inglés y de cuya versión en español acaba usted de hacerme entrega, doctor Ammar.

Este documento está destinado a producir un gran impacto, no sólo en Colombia, sino en todos los países que atraviesan situaciones semejantes a la nuestra.

En primer término, ese impacto será causado por la simple demostración de ciertos hechos dramáticos. No es necesario entrar en el examen de la mayor o menor precisión que tengan los instrumentos técnicos con que se les ha medido o con que se han hecho las proyecciones hacia el porvenir inmediato. La realidad se muestra tan clara, que las modificaciones en las cifras a que podrían conducir estadísticas más perfeccionadas, cambiarían muy poco el panorama que el Informe pinta objetivamente.

Padecemos de un alto nivel de desempleo y la pobreza aparece como el aspecto más importante del problema colombiano, ya que, al lado del desempleo total, hay que considerar la situación de una inmensa masa que tiene ingresos bajísimos. El análisis de la Misión confirma el concepto de que no siempre el aumento en la tasa de desarrollo se refleja en una mejora general. Frecuentemente, y puede que sea este el caso en Colombia, no obstante todos los esfuerzos realizados, se acentúa la concentración del ingreso.

Esta concentración es ya alta en nuestro país y quizá sorprenderá a algunos saber que sobre todo es alta en el campo. Ahora, cuando, al parecer, quiere desatarse una ofensiva contra la Reforma Social Agraria, tal vez sea oportuno proponer que se examinen las causas de esa alta concentración y los reflejos que ella produce.

Frente a ese fenómeno de pobreza e injusticia, el Informe recomienda hacer de la estrategia del empleo el eje fundamental de una política de desarrollo. Es un principio que yo comparto por entero y que el actual Gobierno ha procurado

*implantar, aunque no se me oculta que en la práctica ciertos aspectos de la gestión pública y muchos de la actividad privada, se han desviado de ese objetivo, con más o menos alcances o, incluso, a veces lo han contradicho.*

*Son múltiples y muy variados los puntos críticos en la estrategia recomendada. Sobre todos es necesario operar, pero dentro de un plan de conjunto.*

*La política demográfica; la monetaria y cambiaria; la de formación del ahorro; la tocante a la orientación de las inversiones públicas y privadas; la legislación laboral; las técnicas que se empleen tanto en la industria como en la agricultura y los servicios, y muchas cosas más, tienen que coordinarse para que el desempleo y la pobreza se reduzcan a límites aceptables, y, ante, todo, para que no se agraven más. Se tratará, según la frase de un autor francés que he citado a menudo, de “una vasta operación social”. Una operación que tiene su estrategia, sus tácticas, que exige estudios de estado mayor y, desde luego, un comando compenetrado totalmente con la gravedad del problema y las posibles soluciones.*

*La Misión no penetró a fondo en el tema de la futura política demográfica. Simplemente señaló un hecho: la oferta de brazos en el mercado del trabajo, que resultará de los nacimientos ya ocurridos y del movimiento normal de la población. Se prevé para 1985 una población en edad de trabajar de unos 24 millones de personas, es decir, mayor en un 60% a la existente ahora. Sobre la base de tener para el año citado tan sólo una tasa de desempleo del orden del 5%, será necesario crear en estos 15 años unos 5 millones de empleos adicionales. Si continuáramos tan solo al actual ritmo de creación de empleos, el número de colombianos que buscan infructuosamente trabajo se acercaría a la cifra, verdaderamente dramática, de 4 millones. Resulta inútil ponderar lo que eso significaría como factor explosivo en el seno de la sociedad colombiana.*

*La Misión ha hecho un estudio, sector por sector, acerca de las posibilidades que cada uno tiene para la creación de empleo. Yo no doy, y nadie puede darlo, un valor absoluto a esta clase de cálculos, que serán más o menos valederos según las medidas que se adopten en cada campo y la firmeza con que se prosiga la orientación general. Pero todo el mundo tiene que llegar al más firme convencimiento de que nos encontramos frente a un gran reto del destino, al cual tenemos que responder con decisión y, repito, siguiendo una estrategia global, que se traduzca adecuadamente en medidas concretas para todos aquellos campos que mencioné atrás y para otros a los cuales el informe concede, con razón, máxima importancia: la salud y la educación.*

*Ante ese gran reto deben esfumarse los pequeños egoísmos. ¿Puede alguien hacerse la ilusión de que ciertas instituciones y ciertas formas sociales se conservarán intactas, cuando sigue creciendo la ola de desempleo y aumenta en su magnitud, que ya es casi insoportable, la miseria? ¿O cree alguien que a un fenómeno de la naturaleza que queda descrita se le puede hallar solución con simples actos de caridad individual, con un paternalismo benevolente, o bien, con confusas invocaciones revolucionarias que carecen de apoyo en una política definida, extrañas a las técnicas difíciles del desarrollo y la creación de empleo?*

*Vamos a difundir, señor doctor Ammar, el Informe de la Misión Seers, y me propongo atender la inteligente sugestión que hoy mismo me hizo usted para divulgar la esencia y las orientaciones de ese Informe en una versión sencilla,*

*que lo ponga al alcance de la mayor cantidad posible de colombianos. Transmitiré a mi sucesor el resultado de los trabajos de la Misión, para que él, que ya ha expuesto muy claramente inquietudes y planteamientos de política económica y social que coinciden con los del Informe Seers, dé a éste la consideración que su alto origen y su calidad merecen y tome los pasos que su patriotismo y su identificación con las aspiraciones del pueblo colombiano le sugieran, para impulsar el cambio indispensable en lo interno, y asegurar para el plan piloto del pleno empleo, la cooperación internacional. Son promisorias en extremo las posibilidades de esta cooperación, que se nos ha venido prestando en forma sustancial, pero que sin duda se verá estimulada si los esfuerzos hasta ahora hechos para coordinar la política de desarrollo con la de pleno empleo se multiplican y coordinan más cabalmente y con una mayor participación de todas las capas integrantes de la sociedad colombiana.*

*Yo encuentro que el Informe Seers da una respuesta de tremendo realismo a muchas de las objeciones que se han levantado contra la prédica de una sociedad más igualitaria, que este Gobierno ha venido haciendo sin cesar. Nadie podrá escapar, así lo creo, a la necesidad de confrontar las objeciones y las resistencias que han surgido en ciertas materias, con el dramático panorama puesto de relieve ante nuestros ojos y que explica, por sí solo, muchos acaecimientos para los cuales suelen buscarse, artificiosamente, pequeñas causas o errores de mecánica política.*

*Renuevo a usted, señor doctor Ammar y, por su intermedio, al doctor Morse, al doctor Jenks, actual Director de la Organización Internacional del Trabajo, al Profesor Seers y a todos sus compañeros de Misión, los agradecimientos de Colombia y de los miembros del Gobierno por el fundamental aporte que han hecho al estudio de la política de nuestro desarrollo económico y social.*

## PREAMBULO

- 1. El desempleo, con toda la miseria social que implica, es muy grave en casi todos los países en vías de desarrollo y empeora día a día. Mientras los países industriales han reducido el desempleo, que varía aproximadamente entre 3 y 5 por ciento de su fuerza de trabajo, en muchos otros países la situación es peor que en los periodos más graves de la crisis económica de los años treinta. En un aspecto muy importante la situación es mucho más seria: es crónica y no solamente el resultado del ciclo económico. No se trata, pues, de «esperar que se produzca la recuperación». Más aún, en América latina, Africa y Asia ha surgido un fuerte desempleo a pesar del considerable auge económico de los países industriales, que dura ya varios años.

2. Sin embargo, en otro aspecto la posición es potencialmente mejor en el decenio que comienza. El mecanismo internacional de cooperación para hacer frente a problemas tales como el desempleo es mucho más eficaz que hace cuarenta años y está comenzando a aplicarse. A medida que se extendía el desempleo durante los años sesenta, el problema iba adquiriendo cada vez mayor importancia en los debates internacionales. En 1964 la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la política del empleo (núm. 122), cuya ratificación por los gobiernos implica el compromiso de adoptar una política «activa» de pleno empleo; el Convenio va acompañado de una Recomendación en que se insta a los gobiernos a establecer metas de empleo, se enuncian las líneas generales de la política que debe seguirse y se proponen formas bilaterales y multilaterales de cooperación internacional. El Convenio fue ratificado por Colombia.

3. Un paso más en esta dirección fue la adopción del Programa Mundial del Empleo de la OIT, iniciado por el Director General en la 51ª reunión (1967) de la Conferencia Internacional del Trabajo. Como parte del Programa se previó la organización de misiones piloto nacionales que, con ayuda de otros organismos internacionales, estudiarían las causas del desempleo en determinados tipos de países y determinarían lo que era necesario hacer en los planos internacional y nacio-



## Hacia el pleno empleo

nal. Los informes de estas misiones tienen en realidad diferentes propósitos: no sólo proporcionar al gobierno interesado un análisis de sus problemas de desempleo y sugerirle un programa de acción, sino también señalar las pautas a las organizaciones internacionales y a los organismos donantes acerca de su ayuda o de su política comercial y sugerir un orden de prioridad para las investigaciones.

4. Como consecuencia de las conversaciones celebradas por el Director General, David A. Morse, y el embajador de Colombia, Sr. Antonio Oviedo, el Presidente Carlos Lleras Restrepo escribió personalmente al Director General y propuso que Colombia fuera el primer país al que se enviara una misión piloto en virtud del Programa Mundial del Empleo. El Presidente, en varias ocasiones (por ejemplo en un mensaje al Congreso en julio de 1969), destacó la importancia de la política del empleo, y ahora puso de relieve que era necesario proceder sin pérdida de tiempo, pues en agosto de 1970 debía realizarse la transmisión del mando presidencial. Tomando como base el examen detallado de la situación en que intervino el Dr. Abbas Ammar, Director General Adjunto de la OIT, que aceptó la invitación de visitar a Bogotá en nombre del Director General, se tomaron disposiciones para organizar una misión de alto nivel que visitara a Colombia a comienzos de 1970, con el propósito de ayudar al Gobierno a preparar un programa de empleo. El mandato de la misión era el siguiente:

«La OIT organizará y enviará a Colombia un equipo internacional de expertos en distintas disciplinas, encabezado por un especialista de alto nivel, de tal manera que los miembros del equipo tengan oportunidad de colaborar en estrecho contacto con las diversas autoridades nacionales responsables de trazar y poner en ejecución, basándose en los datos disponibles, políticas y programas destinados a implantar en el país una política integrada de empleo.

»Se sugiere la posibilidad de que integren el equipo representantes de los siguientes ramos y disciplinas:

- a) Adopción de decisiones y planificación en el sector macroeconómico general.
- b) Planificación general de recursos humanos, con especial referencia a las políticas y métodos que han de utilizarse para evaluar las necesidades de mano de obra en sus aspectos general y estructural.
- c) Planificación de la formación de recursos humanos, con especial referencia a las políticas y métodos que deben permitir la integración de la educación, tanto en el sector rural como en el urbano, con una formación profesional adecuada.
- d) Planificación agrícola, con especial referencia a los sistemas de colonización, reforma agraria y tecnología agrícola.
- e) Planificación industrial, con especial referencia a pequeñas industrias, artesanía e industrias rurales.

- f) Organización de mercados, especialmente para los productos agrícolas y de artesanía y de las pequeñas industrias.
- g) Análisis del comercio internacional y de las posibilidades de integración económica regional, basándose en particular en la experiencia de las subregiones latinoamericanas y en los productos de Colombia.
- h) Planificación de las políticas financiera y de ingresos, con especial referencia a la posibilidad de atraer recursos nacionales y extranjeros a fin de movilizarlos en un plan de inversiones; política de salarios y política de ingresos en general.
- i) Aspectos sociológicos del desarrollo, con especial referencia a las actitudes, motivaciones y relaciones sociales que son de interés para la evaluación de las políticas de empleo, la formación de recursos humanos y la determinación de los factores que explican la migración hacia los centros urbanos.
- j) Planificación del sector público, con especial referencia a la organización de los servicios públicos y, en particular, de los que contribuyen a desarrollar la infraestructura.
- k) Planificación de los sistemas de estadística, censos y encuestas, con especial referencia a su organización, costo y máxima utilización de sus actuales posibilidades.

»Se formularán recomendaciones al Presidente de la República acerca de las medidas a corto y a largo plazo que deban adoptarse en los sectores anteriormente mencionados, con miras a la formulación de una política nacional global que asegure que el desarrollo económico de Colombia traiga consigo un alto nivel de empleo productivo en un futuro bastante cercano, acerca de la acción concertada que Colombia pudiera proponer a las naciones vecinas, con miras a mejorar la situación y perspectivas del empleo en los países interesados, y acerca de la contribución que para el logro de un elevado nivel de empleo productivo puede esperar Colombia razonablemente de otros países, de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales.

»Se estima que el equipo podría cumplir su misión en un periodo aproximado de cuatro semanas de trabajo en Colombia»<sup>1</sup>.

5. La misión a Colombia fue patrocinada por no menos de doce organizaciones, incluida la OIT: «patrocinada» en el sentido de que estas organizaciones destacaron miembros de su personal o proporcionaron los servicios de consultores especialmente contratados con este propósito<sup>2</sup>. Todos los organismos convinieron en que los miembros

---

1) Posteriormente, por acuerdo mutuo, este período se prolongó a cinco semanas.

2) Nuestra misión cooperó también estrechamente con una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dirigida por el Sr. Avramovic, que se encontraba en el país durante la última semana de nuestra visita.

## Hacia el pleno empleo

de la misión, pertenecieran o no al personal de dichos organismos, trabajarían solamente a título personal. Sus opiniones no comprometerían en forma alguna a los organismos interesados.

6. El Director General nombró al jefe de la misión en noviembre; por consiguiente, sólo quedaban dos meses para contratar a los miembros de la misión y realizar el trabajo preparatorio, si se quería respetar el plazo fijado por el Presidente, y otros tres meses, después de comenzar el trabajo sobre el terreno, para completar la redacción del informe.

7. Una vez hechos todos los nombramientos la misión resultó numerosa. En total participaron veintisiete personas que, en conjunto, abarcaban los ramos y disciplinas mencionados en el párrafo 4. (Por supuesto, la lista final de miembros refleja, entre otras cosas, qué expertos podían contratarse en un plazo tan corto y el total de las necesidades que llegaron a determinarse.) A continuación se indican los miembros de la misión, con mención del país de origen y del organismo que facilitó sus servicios<sup>1</sup>:

Dudley SEERS\* (jefe de la misión) (Reino Unido), director del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex.

Nassau ADAMS (Jamaica), proporcionado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), economista de la Sección de Proyecciones Comerciales de dicho organismo.

Andrés BIANCHI\* (Chile), proporcionado por la Organización de los Estados Americanos, profesor de desarrollo económico, CIENES, Santiago.

Juares BRANDAO LOPES (Brasil), proporcionado por la OIT, profesor de sociología en la Universidad de Sao Paulo.

Luis CABRERO (España), proporcionado por la OIT, estadígrafo del equipo regional de empleo de la OIT para América latina y el Caribe<sup>2</sup>.

Emanuel DE KADT\* (Países Bajos), proporcionado por la OIT, sociólogo del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex.

Sidney DELL (Reino Unido), proporcionado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), director de la Oficina de la UNCTAD en Nueva York.

Jean FAUCHON (Francia), proporcionado por la OIT, especialista

---

1) No todos los miembros de la misión permanecieron en el país cinco semanas; en realidad, algunos sólo estuvieron en Colombia pocos días. (Se indican con un asterisco las personas que prepararon el proyecto del presente informe, en Nyon, con la cooperación del Sr. Fauchon, del Sr. Messy y del Sr. Strassman.)

2) Que en este informe se denominará PREALC.

en formación profesional rural del Departamento de Recursos Humanos de la OIT.

Peter FELDL (Austria), proporcionado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), experto de este organismo en Colombia y principal asesor industrial del director de Planeación del Ministerio de Fomento.

Sir Arthur GAITSKELL\* (Reino Unido), proporcionado por la FAO, asesor agrícola del Consejo del Instituto para el Desarrollo de los Países de Ultramar.

Richard JOLLY\* (Reino Unido), proporcionado por la UNESCO, economista especializado en mano de obra del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de la Universidad de Sussex.

Pedro LOBATO (España), proporcionado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, economista del Grupo de Estudios sobre Programas de Desarrollo del BIRF.

Oswaldo LOPES DA COSTA (Brasil), proporcionado por la OMS, jefe del Departamento de Planificación Sanitaria de la Escuela Nacional de Salud Pública de Río de Janeiro.

Luis LOPEZ CORDOVEZ (Ecuador), proporcionado por la FAO y la Comisión Económica para América latina, de las Naciones Unidas, economista agrícola del programa mixto FAO/CEPAL.

Jorge MENDEZ\* (Colombia), proporcionado por la OIT, jefe del equipo PREALC.

Jean-Roger MESSY (Francia), proporcionado por la Comisión Económica para Europa, de las Naciones Unidas, director de la Sección de Estadísticas Generales de la CEE.

Sylvio MUTAL (Países Bajos), proporcionado por la UNOTC, asesor interregional de la UNOTC sobre políticas y programas de la juventud.

Luis RATINOFF (Chile), proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, sociólogo de la Oficina de Asesoría sobre Programación del BID.

Alfonso ROCHAC (El Salvador), proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, consejero agrícola, ex Ministro de Asuntos Económicos de El Salvador.

Simón ROMERO (Colombia), proporcionado por la UNESCO, coordinador de la Sección de Planeamiento de la Enseñanza de la Oficina Regional de la UNESCO para América latina.

Yves SABOLO\* (Francia), proporcionado por la OIT, econometrista del Departamento de Recursos Humanos de la OIT.

W. Paul STRASSMAN (Estados Unidos), proporcionado por la OIT, profesor de economía en la Universidad del Estado de Michigan; trabaja temporalmente en el Departamento de Investigación y Planificación de la OIT.

## Hacia el pleno empleo

José TEIGEIRO (España), proporcionado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, economista residente del BIRF en Colombia.

Eduardo TRONCOSO (Chile), proporcionado por la OIT, economista del equipo PREALC.

Robert VALLET (Francia), proporcionado por la OIT, asesor regional de la OIT en formación profesional.

Harry WEISS (Estados Unidos), proporcionado por la OIT, ex Subsecretario adjunto de Trabajo de Estados Unidos.

Hubertus ZOETEWELJ\* (Países Bajos), proporcionado por la OIT, director del Departamento de Investigación y Planificación de la OIT.

Cada uno de los miembros tenía una considerable experiencia internacional, en muchos casos adquirida en América latina.

8. Después de ser nombrado y de recibir las instrucciones correspondientes del Director General, el jefe de la misión celebró conversaciones con los organismos que patrocinaban la misión y también con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que indudablemente desempeñaría un papel muy importante en etapas ulteriores. Realizó también una visita preliminar a Bogotá para entrevistarse con el Presidente Lleras Restrepo, el Ministro de Trabajo y los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, y con el fin de hacer los arreglos necesarios para el trabajo de la misión en el país.

9. Debemos decir algunas palabras sobre la forma en que hemos abordado el problema y acerca de nuestros métodos de trabajo. En el presente informe no se entiende por desempleo simplemente un número determinado de personas que buscan trabajo y no lo encuentran, definición tradicional en los países industriales. En diversos sentidos, gran número de personas de un país como Colombia están «subempleadas». Algunas ni siquiera se preocupan ya por buscar trabajo; otras permanecen en puestos donde sus ingresos (y su producción) son extremadamente bajos, por falta de mejores oportunidades. Estos hechos no pueden pasarse por alto en un programa de empleo, pues aun si se lograra conseguir trabajo para las personas abiertamente desempleadas, el problema se volvería a plantear en cuanto otras personas comenzaran a buscar trabajo. El desempleo crónico en este sentido amplio es el síntoma de una falla fundamental de todo el proceso de desarrollo, y constituye, por cierto, un indicio seguro de subdesarrollo.

10. Este hecho tiene ciertas consecuencias. Una de ellas es que, inevitablemente, tenemos que ocuparnos de cuestiones generales de desarrollo que abarcan una esfera muy amplia (y que exigen un equipo numeroso de expertos). Sin embargo, no tratamos en este informe

de hacer frente a los problemas del desarrollo en general y mucho menos de redactar un nuevo plan de desarrollo. Nos interesan en especial los aspectos relativos al empleo y las posibilidades de reestructuración de las políticas de desarrollo para que éstas contribuyan a reducir el desempleo.

11. Esta reestructuración tiene que ser fundamental y tomará cierto tiempo llevarla a la práctica. Hemos tratado de reunir muchos tipos distintos de políticas dentro de una nueva estrategia para el desarrollo, cuyo objetivo fundamental sea el aumento del empleo. Pero también formulamos propuestas sobre lo que podría hacerse en un futuro cercano.

12. Al tratar de la política del empleo no podemos dejar de plantear cuestiones políticas fundamentales, sobre todo si se considera que no estamos realizando un mero análisis académico, sino que pretendemos sentar las bases de un programa de acción. El planteamiento de problemas tales como la política demográfica, la distribución de los ingresos y la tenencia de la tierra es inevitable si se aborda adecuadamente el problema del desempleo; son en realidad problemas relacionados con la organización que se desea para la sociedad. Incluso cuestiones tales como los tipos de cambio o la política crediticia, que parecen sólo de carácter técnico, tienen en realidad un carácter sumamente político. Aunque no corresponde a una misión compuesta en gran parte por extranjeros dar la pauta fundamental acerca de cuestiones que entrañan profundas convicciones políticas, pues ello equivaldría a imponer nuestros propios juicios de valor, menos aún podemos pretender que nuestro asesoramiento sobre tales problemas sea en cierto modo apolítico u «objetivo».

13. Resolvimos el dilema formulando nuestras propuestas no en forma de imperativos morales, sino como conclusiones lógicas del orden de prioridad establecido por el propio Gobierno, tal como lo interpretamos. También tratamos de establecer nuestras hipótesis respecto de las condiciones sociales y administrativas necesarias para tener éxito en la aplicación de las políticas propuestas y sobre sus efectos sociales y políticos, y quizá en este aspecto nuestra misión ha ido más allá de lo que acostumbran las misiones internacionales. Una característica particular de nuestra misión fue que figuraban en ella tres sociólogos, lo que garantizaba que no se descuidarían las consecuencias sociales (y, por tanto, políticas).

14. Para lograr una estrategia integrada de empleo, es decir, políticas mutuamente congruentes, tuvimos que hallar la forma de combinar la contribución que podían aportar los diversos expertos de la misión. Para ello formamos grupos encargados de preparar documentos de trabajo sobre diversos sectores y aspectos. Estos documentos no llegaban a constituir, por supuesto, «programas» para cada uno

## Hacia el pleno empleo

de los sectores, ni proponían políticas de carácter amplio o detallado. Su propósito fundamental era deducir las pautas políticas que implica la decisión del Gobierno de hacer del empleo un objetivo esencial de su política. Ningún lector del presente informe debe esperar más de ninguno de sus capítulos.

15. Además de un sociólogo, la mayor parte de los grupos contaban con un estadígrafo, a fin de proteger a los economistas del grupo contra la tentación de considerar todas las estadísticas como datos que reflejan exactamente la realidad. Hemos tratado de indicar la calidad del material de base utilizado, y de ponderar el análisis en consecuencia.

16. En la discusión general sobre los documentos de trabajo preparados en Bogotá hubo bastante coincidencia de opiniones. Un grupo reducido llevó a cabo la etapa siguiente. Un grupo de redacción de ocho miembros, que trabajó durante una quincena en marzo, en Nyon, cerca de Ginebra, utilizó estos documentos para elaborar un proyecto de programa <sup>1</sup>.

17. Este proyecto se discutió en Ginebra, los días 24 y 25 de marzo, en una reunión de los organismos que patrocinaron la misión. Así, los funcionarios de estos organismos pudieron hacer observaciones sobre el informe y discutir las medidas destinadas a aplicarlo, especialmente en materia de investigación y de ayuda.

18. El jefe de la misión, en última instancia responsable del informe, efectuó la revisión final en abril. Aunque se ha hecho todo lo posible por redactar un informe que representara en la mayor medida posible una coincidencia de opiniones, dados el número de miembros de la misión y el corto tiempo disponible, era imposible que cada miembro aprobara personalmente el informe. Por consiguiente, no puede considerarse a ninguno de ellos responsable del informe o de sus propuestas, y menos aún a los organismos que patrocinaron la misión. (Las frases que en el informe utilizan la primera persona del plural deben interpretarse teniendo en cuenta lo que acaba de decirse.)

19. Por la sequedad de tiempo y la complejidad de muchos aspectos del problema, no hemos tenido tiempo para conseguir todos los datos disponibles o estudiar a fondo otras posibles políticas (ni siquiera hemos podido verificar cuidadosamente todas nuestras estadísticas). En muchos casos presentamos nuestras conclusiones con cierta cautela y en algunas ocasiones sugerimos que es necesario efectuar nuevas investigaciones y que otros órganos estudien nuevamente los problemas.

20. Sin embargo, hemos tratado de exponer los problemas francamente y de determinar con claridad qué es necesario hacer para resol-

---

1) La mayor parte de quienes se reunieron en Nyon dedicaron además un día de discusiones en el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (Universidad de Sussex, Inglaterra) a examinar la coherencia del informe y de las recomendaciones.

verlos. No habrá, pues, ninguna excusa para organizar «otra misión» que prepare «otro informe» sobre Colombia.

## **EXPRESION DE AGRADECIMIENTO**

21. La rapidez con que pudimos preparar el informe se debió en gran parte a cuatro factores: el material acumulado sobre Colombia por muchos investigadores sociales durante años recientes, el trabajo preparatorio especial realizado de antemano, la cooperación de las autoridades durante nuestra permanencia en Bogotá y la ayuda administrativa que recibimos.

22. Quizá fuere inútil mencionar expresamente todas las fuentes — autores individuales o instituciones — de que nos hemos servido (en el texto se dan las referencias oportunas). Baste con decir que se dispone ahora de gran cantidad de material, de mucho más material que el que hubiéramos podido utilizar hace, por ejemplo, diez años.

23. Había preparado una documentación de base muy útil el equipo PREALC establecido por la OIT con arreglo al Plan de Ottawa de desarrollo de los recursos humanos para realizar, bajo la dirección del Dr. Jorge Méndez, trabajos de investigación sobre desempleo en América latina. Además, en la sede de la OIT en Ginebra se habían reunido proyecciones preliminares. Por último, el Departamento de Planeación del Gobierno de Colombia, que ha prestado cada vez más atención al problema del desempleo, también preparó un material especial para nuestra visita.

24. Inmediatamente después de su llegada a Bogotá la misión fue recibida por el Presidente Lleras Restrepo, quien esbozó algunos de los problemas que tendríamos que investigar. Recibimos también indicaciones del Ministro de Trabajo, Dr. John Agudelo Ríos, y del Director del Departamento de Planeación, Dr. Jorge Ruiz Lara. Se realizaron reuniones especiales con representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

25. A fin de poder efectuar contactos de diversa índole, tanto en los círculos oficiales como privados, de comprobar directamente problemas que existen en otras ciudades y en las zonas rurales, dedicamos una semana a viajar por Colombia. El transporte (incluyendo la utilización de un helicóptero) fue organizado por la Oficina Presidencial y las fuerzas aéreas. En conjunto, los miembros de la misión visitaron aproximadamente veinte ciudades y poblaciones, y también algunas universidades, institutos de investigación y de formación, fábricas, explotaciones agrícolas, centros de higiene, etc., en todo el país, mediante programas organizados por los gobernadores de los departamentos y las autoridades locales; se entrevistaron también con muchos empleadores y trabajadores. Debemos mencionar en particular



## Hacia el pleno empleo

el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE), dirigido por el Dr. Francisco Ortega, que efectuó para la misión muchos trabajos especiales.

26. Recibimos una ayuda muy considerable del Departamento de Planeación, especialmente de su Sección de Recursos Humanos, dirigida por el Dr. Javier Toro (y también del grupo asesor de la Universidad Harvard, dirigida por el Dr. Clive Gray). El personal de este Departamento preparó material especialmente dedicado a nosotros, viajó con los miembros de la misión y prestó asesoramiento respecto de muchos problemas.

27. El Ministerio de Trabajo no se limitó a darnos asesoramiento técnico, sino que también nos proporcionó un piso del edificio del Ministerio, y resolvió los problemas que se nos planteaban en materia de trabajo de secretaría, automóviles, etc. En este sentido nuestras relaciones con el Ministerio se efectuaron por conducto del Dr. Eduardo Arias.

28. Entre las personas que trabajaron directamente con nosotros debemos mencionar al Sr. Jaime Rodríguez, encargado de los problemas administrativos, la Sra. Ana Mallarino de Ospina, que se ocupó de las dietas y viaje de los miembros de la misión, y la Srta. Teresa Ibrahim, que se hizo cargo de la preparación y distribución de los documentos. La Srta. Ibrahim y la secretaría de Bogotá trabajaron muchas noches y también algunos fines de semana para que todos los documentos de trabajo estuvieran listos antes de nuestra partida de Bogotá.

29. El Representante Residente de las Naciones Unidas en Bogotá, Sr. Gauthereau, asesoró valiosamente a la misión y su oficina nos ayudó considerablemente a resolver muchos problemas administrativos.

30. Nunca hubiéramos podido terminar tan rápidamente nuestro trabajo si no hubiéramos contado en todo momento con el apoyo total de la OIT, tanto para la contratación de la misión en lo que se refiere a los servicios necesarios para la misma.

31. Por último, puede decirse que la misión es un ejemplo notable — en cierto modo, una primera experiencia — de colaboración entre los organismos internacionales que, trabajando juntos para alcanzar una meta común, han dado al jefe y a todo el equipo entera libertad para cumplir su tarea y decidir sus conclusiones.